Naciones Unidas S/2018/1086



Consejo de Seguridad

Distr. general
6 de diciembre de 2018
Español
Original: inglés

Evaluación estratégica de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau

Informe especial del Secretario General

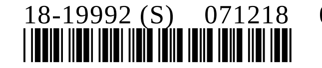
I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 28 de la resolución 2404 (2018) del Consejo de Seguridad, en que el Consejo me solicitó que, a más tardar fines de noviembre de 2018, le presentara una evaluación de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau (UNIOGBIS) que incluyera opciones para una posible reconfiguración de la presencia de las Naciones Unidas en el país y la reorganización de las prioridades entre sus tareas.

2. Se contrató a un experto superior independiente para que llevase a cabo una misión de evaluación estratégica a Guinea-Bissau del 28 de septiembre al 4 de octubre de 2018. Con el fin de prestar apoyo al experto independiente, se desplegaron también un representante de alto nivel del Departamento de Asuntos Políticos y representantes del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (en representación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS). La misión de evaluación estratégica se reunió con muchos interesados nacionales, regionales e internacionales en Bissau y Dakar, mantuvo conversaciones con funcionarios de la UNIOGBIS y del equipo de las Naciones Unidas en el país, y visitó la oficina regional de la UNIOGBIS en Bafatá. El experto superior también celebró consultas por separado con altos funcionarios de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la Unión Africana y la Unión Europea.

3. Las conclusiones que se exponen en el presente informe, si bien se basan en la labor realizada por el experto superior y en las aportaciones de carácter técnico de los representantes de las Naciones Unidas que participaron en la misión, son compatibles con mi evaluación de la UNIOGBIS. En el informe figuran mis recomendaciones para la reorganización de las prioridades entre las tareas y las opciones para la futura presencia de las Naciones Unidas en el país.

18-19992 (S) 071218 071218





II. Antecedentes

4. La Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNOGBIS) se estableció en virtud de en la resolución 1233 (1999) del Consejo de Seguridad, tras la guerra civil de 1998-1999, como misión política especial encabezada por un Representante del Secretario General. En 2009, la UNOGBIS contaba con una dotación de hasta 32 funcionarios, la mitad de ellos de contratación internacional.

5. Desde entonces, la estructura y el mandato de la Misión fueron evolucionando. Tras el grave deterioro de la situación política resultante de los asesinatos del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, General Batista Tagme Na Wayie, y del Presidente de Guinea-Bissau, Sr. João Bernardo “Nino” Vieira, ocurridos los días 1 y 2 de marzo de 2009, respectivamente, el Consejo de Seguridad, en virtud de su resolución 1876 (2009), estableció la UNIOGBIS como sucesora de la UNOGBIS con efectos a partir del 1 de enero de 2010 y decidió que estuviera encabezada por un Representante Especial del Secretario General, con el apoyo de un Representante Especial Adjunto, que desempeñaría también las funciones de coordinador residente de las Naciones Unidas y representante residente del PNUD, y una plantilla de 119 funcionarios (64 de ellos de contratación internacional). La UNIOGBIS ha estado constituida por cuatro dependencias sustantivas básicas: 1) la Sección de Asuntos Políticos; 2) la Sección de Reforma del Sector de la Seguridad, que más tarde se convirtió en la Sección de Estado de Derecho e Instituciones de Seguridad; 3) la Sección de Derechos Humanos y Género; y 4) la Dependencia de Información Pública, que más tarde se convirtió en la Dependencia de Información y Comunicación Estratégica. La UNIOGBIS también abrió oficinas permanentes sobre el terreno (actualmente hay tres, y una de carácter estacional), cada una de las cuales debía contar con un oficial de asuntos políticos y un oficial nacional de derechos humanos, con el fin de apoyar al equipo de las Naciones Unidas en el país y servir de base para las actividades que realizan los organismos, fondos y programas de la Organización en las regiones situadas fuera de la capital, Bissau.

6. Tras el golpe militar de abril de 2012, durante toda la fase de transición hasta las elecciones legislativas y presidenciales celebradas en 2014, y durante la negociación del Acuerdo de Conakry sobre la Aplicación de la Hoja de Ruta de la CEDEAO Económica de los Estados de África Occidental para la Solución de la Crisis Política en Guinea-Bissau y posteriormente, el Consejo de Seguridad aprobó sucesivas propuestas para ajustar la configuración y el mandato de la UNIOGBIS. Las propuestas para esas reconfiguraciones se prepararon a partir de una misión de evaluación técnica realizada en 2013, una misión de evaluación estratégica realizada en 2014 y una misión de examen estratégico realizada en 2016. En su configuración más reciente, tras la misión de examen estratégico de 2016, la capacidad política de la UNIOGBIS resultó fortalecida y se mejoró la integración de las Naciones Unidas sobre el terreno, con el Representante Especial Adjunto encargado de supervisar todas las actividades programáticas de consolidación de la paz de la UNIOGBIS, en su calidad de coordinador residente de las Naciones Unidas y representante residente del PNUD. En el marco de su presupuesto para 2018, la UNIOGBIS mantiene 142 puestos, incluidos 63 de contratación internacional, además de 15 efectivos uniformados.

7. En su resolución 2404 (2018), el Consejo de Seguridad, prorrogó el mandato de la UNIOGBIS hasta el 28 de febrero de 2019 y solicitó a la Misión que centrara sus esfuerzos en tres prioridades: a) apoyar la plena aplicación del Acuerdo de Conakry y facilitar un diálogo político inclusivo y un proceso de reconciliación nacional; b) apoyar, mediante la interposición de sus buenos oficios, el proceso electoral para que en 2018 se celebrasen elecciones legislativas inclusivas, libres y creíbles dentro del plazo dispuesto legalmente; y c) apoyar, incluso mediante la prestación de asistencia

técnica, a las autoridades nacionales con miras a acelerar y finalizar la revisión de la Constitución de Guinea-Bissau. El Consejo también encomendó a la UNIOGBIS que llevara a cabo las siguientes tareas: a) fortalecer las instituciones democráticas y los órganos del Estado; b) promover y proteger los derechos humanos; c) prestar apoyo y asesoramiento técnico y estratégico al Gobierno para combatir el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional, en estrecha cooperación con la UNODC; d) incorporar la perspectiva de género en las actividades en favor de la consolidación de la paz; y e) movilizar, armonizar y coordinar la asistencia internacional, en particular de la CEDEAO, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la Unión Africana y la Unión Europea, con miras a las próximas elecciones. Entretanto, se suprimieron los tres párrafos en los que esbozaban las tareas relativas al estado de derecho y las instituciones de seguridad que se habían incluido en el mandato de la Misión desde su establecimiento.

III. Conclusiones de la evaluación estratégica

A. Análisis de la situación

8. Para lograr su objetivo general de apoyar la consolidación de la paz en Guinea-Bissau, la UNIOGBIS requiere la presencia de un liderazgo político comprometido con la consolidación de la paz y la estabilidad, el fortalecimiento de la democracia y el establecimiento de una gobernanza buena y eficaz sobre la base de la observancia del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Esa voluntad política parece estar ausente, ya que el proceso político en el país ha estado marcado por golpes y contragolpes, el asesinato selectivo de destacadas personalidades políticas y militares, y crisis institucionales generadas por desacuerdos personales entre las principales figuras de la rama ejecutiva del Gobierno. Así pues, aunque se han conseguido evitar la violencia generalizada, las graves violaciones de los derechos humanos y la aparición de una crisis humanitaria, Guinea-Bissau se encuentra sumido en un estado de inestabilidad política crónica, afectada principalmente por antiguas disputas entre las élites políticas que un poder judicial politizado en Bissau ha sido incapaz de resolver.

9. Los desencadenantes inmediatos de la crisis institucional más reciente guardan relación con la decisión del Presidente, Sr. José Mário Vaz, de destituir al Primer Ministro, Sr. Domingos Simões Pereira, en 2015. El Sr. Simões Pereira es el líder del Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde – PAIGC), que había obtenido el mayor porcentaje de los votos (casi el 48 %) en las elecciones legislativas de 2014. En los meses que precedieron a la destitución del Primer Ministro, su relación con el Presidente se había ido deteriorando, ya que discrepaban significativamente acerca de la gestión del país, el uso de los fondos del Gobierno y determinados nombramientos en el seno del Gabinete. Los dirigentes de diversas facciones del PAIGC y empresarios influyentes excluidos de los cargos del Gobierno, y en consecuencia del acceso a los fondos del Estado habrían alimentado la rivalidad entre el Presidente y el Primer Ministro.

10. Entre fines de 2015 y fines de 2016, el Presidente nombró y destituyó a dos Primeros Ministros que no pudieron aunar esfuerzos para conseguir en la Asamblea Nacional una mayoría que aprobase un programa de Gobierno y unos presupuestos del Estado. Finalmente, un proceso de mediación facilitado por la CEDEAO condujo a la adopción de una hoja de ruta de seis puntos en septiembre de 2016 y la firma del Acuerdo de Conakry el 14 de octubre del mismo año. A pesar de la esperanza renovada de reconciliación y estabilidad, y del apoyo internacional que concitó el Acuerdo, su aplicación se vio socavada por la incapacidad de los signatarios de

Guinea-Bissau para ponerse de acuerdo en la aplicación de dos disposiciones fundamentales: el nombramiento de un Primer Ministro de consenso y las modalidades para la reincorporación al PAIGC de 15 parlamentarios disidentes.

11. A pesar de los intensos esfuerzos diplomáticos de la CEDEAO, con el apoyo de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea, casi dos años transcurrieron sin que los signatarios del Acuerdo de Conakry aplicasen ninguna de sus disposiciones. El 4 de febrero de 2018, tras haberse ignorado los reiterados llamamientos de la CEDEAO para que el Presidente nombrara un Primer Ministro por consenso, el órgano subregional impuso sanciones selectivas contra 19 agentes políticos que se consideraba que estaban obstaculizando la aplicación del Acuerdo. El estigma asociado a esa acción despertó algunas iniciativas de diálogo interno facilitadas por el Obispo de Bissau, que contó con la asistencia de los buenos oficios desplegados por Angola y la UNIOGBIS.

12. Tras casi tres años de parálisis institucional, la CEDEAO logró un gran avance en su cumbre extraordinaria celebrada en Lomé el 14 de abril de 2018. Durante la cumbre, el Presidente Vaz acordó nombrar al Sr. Aristides Gomes como Primer Ministro y programar la siguiente ronda de elecciones parlamentarias para el 18 de noviembre de 2018. En la misma ocasión, el Presidente de la Asamblea Nacional se comprometió a convocar un pleno parlamentario para prorrogar la legislatura y designar a los miembros de la Comisión Electoral Nacional. Desde entonces, la mayoría de las disposiciones clave del Acuerdo de Conakry se han puesto en práctica, o están en proceso de serlo. No obstante, los 15 miembros expulsados del PAIGC aún no han sido reintegrados y aún no se ha firmado ningún pacto de estabilidad . Algunos de esos expulsados han fundado su propio partido político.

13. En esencia, los principales factores de inestabilidad en Guinea-Bissau no han cambiado mucho desde que la anterior misión de examen estratégico visitara el país en 2016. Esos factores impulsores pueden resumirse en los siguientes elementos estructurales: una clase política profundamente dividida, impulsada por intereses partidistas estrechamente definidos y antagónicos; la creciente influencia política de una economía paralela basada en el narcotráfico; la escasa presencia del Estado, especialmente en las zonas rurales, y el hecho de que, cuando existe, es en gran medida ineficaz; la falta generalizada de respeto por el estado de derecho; las violaciones de los derechos humanos y la impunidad generalizada; una atmósfera general de resignación por lo que se refiere a la pobreza; y la falta de acceso a los servicios básicos. Además, hay indicios cada vez más preocupantes de la presencia en Guinea-Bissau de agentes de redes extremistas del Sahel y de otras partes.

B. El papel de los asociados internacionales

14. A lo largo de los años, la UNIOGBIS ha establecido una sólida plataforma para la cooperación con la CEDEAO, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la Unión Africana y la Unión Europea, así como con los asociados bilaterales de Guinea-Bissau. A nivel colectivo, esos asociados han seguido colaborando activamente con las partes interesadas de Guinea-Bissau y prestando apoyo a los programas nacionales de reforma. No obstante, los asociados internacionales han expresado su frustración por el lento avance de las reformas y por lo que perciben como un sentido limitado de identificación y responsabilidad entre los homólogos nacionales. La prolongada parálisis institucional que se vivió desde 2015 hasta principios de 2018 no ha ayudado a disipar esas preocupaciones.

15. En el plano político, la colaboración de la CEDEAO con el país ha sido constante y polifacética, a través de su oficina de enlace en Bissau, el despliegue periódico de su comité ministerial de seguimiento y las iniciativas conjuntas e

individuales dirigidas por el Mediador de la CEDEAO para Guinea-Bissau y los Presidentes de la Autoridad de la CEDEAO. La CEDEAO también sigue contribuyendo a la seguridad mediante su operación de paz, la Misión de la CEDEAO en Guinea-Bissau (ECOMIB), que brinda protección a las instituciones gubernamentales y a los dirigentes políticos. Desde el despliegue de la ECOMIB en 2012, el ejército del país ha mantenido una actitud republicana, de acuerdo con su función prescrita por la Constitución. No se han producido asesinatos políticos ni actos graves de violencia, y el saludable efecto disuasorio de la ECOMIB es ampliamente reconocido.

16. Actualmente, la asistencia internacional se ha centrado en la prestación de apoyo material, técnico y financiero para la organización de unas elecciones legislativas dignas de crédito en 2018. Los preparativos para las elecciones están en marcha, aunque su organización, al igual que todos los demás procesos electorales en Guinea-Bissau, ha tenido que enfrentarse a diversos problemas. Además, tampoco hay garantías de que las elecciones sean una panacea para los problemas que afectan al país. La solución puede residir en una revisión de la Constitución que aclare la división de funciones entre las dos ramas del Gobierno.

IV. Evaluación de la presencia de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau

A. El papel de la UNIOGBIS

17. La presencia de la UNIOGBIS ha sido unánimemente valorada por el Gobierno, la sociedad civil y los asociados internacionales sobre el terreno. Un interlocutor dijo que la UNIOGBIS había desempeñado un papel preventivo fundamental y que sin ella la situación en Guinea-Bissau podría haber sido mucho peor. Los interlocutores también afirmaron unánimemente que, en el futuro inmediato y durante el políticamente delicado ciclo electoral que se prevé que durará hasta mediados de 2019, la presencia conjunta de la Misión y la ECOMIB era fundamental , ya que se confiaba en que su presencia siguiera teniendo un efecto disuasorio sobre quienes pudieran albergar la intención de sabotear el proceso. Sin embargo, muchos interlocutores han pedido que las Naciones Unidas aligeren su “huella política” en el país después del ciclo electoral y hagan mayor hincapié en la asistencia internacional para el desarrollo económico y social.

18. Además de su importante función preventiva, mediante los buenos oficios y la mediación política de mi Representante Especial, la UNIOGBIS también ha tenido un efecto positivo importante en el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, en particular los grupos de mujeres que habían desempeñado un papel fundamental a la hora de generar la voluntad política que condujo al compromiso en Conakry. La UNIOGBIS también prestó un apoyo fundamental a los miembros de la comisión organizadora de la conferencia nacional de reconciliación, permitiéndole movilizar mejor la atención y los recursos nacionales e internacionales el favor de las actividades de reconciliación y consolidación de la paz.

19. La UNIOGBIS ha colaborado con una amplia gama de interesados nacionales que desempeñaron algún papel en la crisis política e institucional con miras a facilitar un diálogo sostenido y constructivo y a la plena aplicación del Acuerdo de Conakry. La UNIOGBIS se ha asoció en Bissau con la CEDEAO, la Unión Europea y la Unión Africana, así como con la comunidad diplomática en general, para movilizar su apoyo y ejercer presión de forma colectiva para imponer la aplicación del Acuerdo. Entre los esfuerzos de la Misión cabe mencionar la celebración de consultas periódicas y el

ejercicio de sus buenos oficios con los interesados políticos nacionales, la prestación de apoyo logístico y financiero a las misiones de alto nivel enviadas por la CEDEAO a Guinea-Bissau, y la participación de los interesados de Guinea-Bissau en las cumbres de la CEDEAO. Sin embargo, la UNIOGBIS podría fortalecer aún más su participación como convocante de las reuniones del "grupo de los cinco para Guinea-Bissau", integrado por la CEDEAO, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea.

20. Desde abril de 2008, se han observad modestos indicios de progreso hacia un compromiso nacional de lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional. Los interlocutores gubernamentales reconocieron el alcance del problema y el papel que algunos jefes militares y de seguridad desempeñaban en el tráfico de drogas. Algunos interlocutores sugirieron que había otros agentes, además de las fuerzas militares y de seguridad, que también participaban en redes de tráfico de drogas, lo que socavaba aún más los esfuerzos del Gobierno por combatir esa lacra. Con todo, otros interlocutores subrayaron que la cuestión tenía una dimensión subregional que requeriría una respuesta ese nivel y a la que debía concederse la máxima prioridad en los programas políticos y de seguridad de la CEDEAO, y que debía prestarse más atención al origen de ese comercio. Sin embargo, en un contexto en el que algunas partes poderosas implicadas no quieren que haya unas instituciones estatales eficaces, es poco probable que los esfuerzos de la UNIOGBIS y el equipo de las Naciones Unidas en el país por combatir el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional den los frutos deseados.

21. En cuanto a las prioridades de la UNIOGBIS, los interlocutores citaron con frecuencia las reformas de los sectores de la seguridad, la justicia y la administración pública y la labor constante de los componentes de género y derechos humanos de la Misión. También se identificaron el tráfico de drogas y el creciente extremismo religioso como motivos de preocupación en los que debían centrarse las Naciones Unidas en conjunto. No obstante, los esfuerzos de la UNIOGBIS y demás asociados internacionales en relación con esas prioridades no tendrán éxito si no existe una voluntad política firme y un sentido de identificación por parte de las autoridades nacionales.

B. El equipo de las Naciones Unidas en el país

22. El equipo de las Naciones Unidas en el país está integrado por 16 organismos, fondos y programas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Las actividades del equipo tienen su fundamento en el Marco de Asociación entre Guinea-Bissau y las Naciones Unidas para la Prestación de Asistencia para el período 2016-2020, con un presupuesto total de 341 millones de dólares. El Marco presta apoyo para la implementación de las prioridades nacionales articuladas en el plan nacional de desarrollo, "Terra Ranka", para el período 2015-2020, que se centra en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, el desarrollo humano, la gestión sostenible de los recursos y el fortalecimiento del estado de derecho y la gobernanza. El impacto del Marco hasta la fecha ha sido limitado.

23. Para 2017, Guinea-Bissau había hecho progresos en el logro de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como la reducción de la tasa de mortalidad infantil y la ampliación de la enseñanza primaria y la protección del medio ambiente. Sin embargo, el país ocupa actualmente el puesto 177, de un total de 189, en el índice de desarrollo humano con una puntuación de 0,455. Casi el 70 % de la población vive en el umbral de la pobreza (menos de 2 dólares al día) y más de una tercera parte es extremadamente pobre (vive con menos de 1 dólar al día). La calidad y disponibilidad de los servicios de salud sigue siendo uno de los principales problemas del país, como lo demuestra el bajo nivel de la esperanza de vida, estimada en solo 57,8 años en 2017.

El desarrollo humano en el país sigue siendo precario, debido en gran medida a la escasa asignación de recursos presupuestarios para los sectores de la educación y la salud, que representan, respectivamente, el 8,2 % (2,1 % del PIB) y el 6,1 % (1,6 % del PIB) del presupuesto del Estado para 2018.

24. Si bien Guinea-Bissau no es uno de los países participantes en el programa piloto "Unidos en la acción", el Gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país se han comprometido a reforzar gradualmente la puesta en práctica de ese enfoque. El Marco de Asociación facilita la conexión entre la UNIOGBIS y el equipo de las Naciones Unidas en el país. La UNIOGBIS copreside el grupo de resultados del Marco sobre el estado de derecho y la gobernanza. Las Naciones Unidas tienen un programa sobre la policía, la justicia y el sistema penitenciario, que ejecutan conjuntamente el PNUD, la UNIOGBIS, el ACNUDH, la UNODC, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). El presupuesto total del programa conjunto es de 25 millones de dólares para tres años. Desde que, en virtud de la resolución 2404 (2018), se introdujeron cambios en el mandato de la UNIOGBIS los componentes relativos a la policía y los establecimientos penitenciarios han permanecido inactivos, y el PNUD se ha centrado en el sector de la justicia.

25. La situación en Guinea-Bissau figura en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz, y el Fondo para la Consolidación de la Paz ha sido un firme apoyo . Desde 2008, el Fondo ha asignado 40 millones de dólares a programas de consolidación de la paz en el país. Su cartera actual consta de seis proyectos en el marco del Servicio de Respuesta Inmediata por un valor cercano a los 7,5 millones de dólares a lo largo de 18 meses. Las entidades de las Naciones Unidas participantes son el PNUD, el UNICEF, la UNIOGBIS, ONU-Mujeres, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Internacional para las Migraciones.

C. Desafíos

26. A continuación se enumeran los principales desafíos a los que se enfrenta la UNIOGBIS en el cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2404 (2018):

1. Una limitada voluntad política

27. Una firme voluntad política nacional de lograr la estabilidad es una condición previa para que Guinea-Bissau pueda avanzar hacia la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible. Se trata del factor clave que permitiría a las diferentes fuerzas políticas poner los intereses de la nación por encima de los intereses de los grupos rivales, ponerse de acuerdo sobre los aspectos fundamentales y desarrollar una visión común para el presente y el futuro del país. Lo que es importante, contribuiría a crear un entorno propicio para maximizar el impacto de la asistencia multifacética de la comunidad internacional, incluidos los esfuerzos que las Naciones Unidas llevar a cabo en el país. Sin embargo, la voluntad política limitada e incoherente de los interesados nacionales ha conducido periódicamente al estancamiento de los progresos en la aplicación de las reformas institucionales contenidas en el Acuerdo de Conakry. Según el Acuerdo, esas reformas debían aplicarse antes de la celebración de las elecciones, pero las negociaciones políticas y los preparativos técnicos para la aplicación de las reformas se han visto eclipsados por las maniobras electoralistas.

2. La limitada capacidad de absorción

28. La capacidad nacional actual es muy baja en lo que respecta a la infraestructura institucional y física y los recursos humanos cualificados. Esa situación, sumada a la recurrente inestabilidad política e institucional, afecta negativamente a la capacidad del país para absorber el apoyo técnico y financiero que prestan los asociados internacionales y limita los posibles efectos positivos de ese apoyo.

29. Las Naciones Unidas han organizado con frecuencia talleres y sesiones de capacitación para fortalecer la capacidad de sus contrapartes nacionales en las instituciones públicas. Sin embargo, esas actividades a menudo se realizan de manera descoordinada, sin vinculación con unas políticas de recursos humanos amplias y sin una evaluación previa de las necesidades. Además, la asistencia a esos cursos, conferencias y talleres de fomento de la capacidad a menudo puede estar motivada por la perspectiva de recibir dietas o subsidios de transporte, prestaciones que se ofrecen de manera casi sistemática a los participantes en actos organizados por las Naciones Unidas en Guinea-Bissau y que pueden haber contribuido a una cultura caracterizada por una mentalidad de "dinero por asistencia".

3. La dependencia a largo plazo de la Misión

30. La sólida labor realizada por la UNIOGBIS, que opera a nivel estratégico, coordina a los representantes de la comunidad internacional en el país y actúa como elemento disuasorio para quienes desean torpedear el proceso, ha sido sumamente valiosa. Sin embargo, es posible que su presencia también haya contribuido a reducir la sensación de propiedad del proceso político entre los dirigentes de Guinea-Bissau y su responsabilidad de hacer avanzar al país.

4. La limitada integración de las Naciones Unidas

31. Los instrumentos para la integración están formalmente establecidos, pero es necesario que se utilicen a su plena capacidad para promover la coherencia en toda la presencia de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau. Los mecanismos de coordinación, no deben utilizarse únicamente para el intercambio de información, sino también para la planificación estratégica y conjunta y con fines de evaluación.

5. La infrautilización de la presencia y los programas regionales

32. Las dificultades a la hora de acometer las reformas a nivel nacional y la persistente desvinculación de las instituciones de gobierno de Bissau con las comunidades locales en el plano regional pueden ser indicadores de la necesidad de reorientar las inversiones hacia el nivel local para crear capacidad desde abajo hacia arriba. La presencia regional de la Misión (Bafatá, Buba, Bubaque y São Domingos) se había centrado anteriormente en las tareas relacionadas con el estado de derecho y las instituciones de seguridad, combinadas con un componente de información pública y, en Bafatá, un componente de asuntos políticos que desempeñaba un papel a nivel de participación comunitaria. Si bien es posible que la Misión haya tenido la intención de reorientar los esfuerzos de sus oficinas regionales hacia el análisis político y la colaboración con las autoridades regionales y locales, parece que tanto la UNIOGBIS como el equipo de las Naciones Unidas en el país hacen un uso insuficiente de las oficinas regionales. Por otra parte, las oficinas regionales de la UNIOGBIS no están situadas en las zonas en las que opera, por ejemplo, el PNUD. Además, los gastos de funcionamiento de esas oficinas regionales son muy elevados.

V. Reordenación de las prioridades entre las tareas y reconfiguración de la presencia de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau

33. Desde el fin de la guerra civil en 1999 no ha habido violencia generalizada en Guinea-Bissau, ni emergencias humanitarias, ni violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Sin embargo, el país se ha mantenido sumido en un estado de inestabilidad política crónica que tiende a hacerse aún más volátil durante las elecciones. A medida que el país entra en un nuevo período electoral, que se prevé que durará hasta mediados de 2019, se percibe tanto a la UNIOGBIS como a la ECOMIB como elementos disuasorios para los posibles saboteadores del proceso. Si bien todos los interlocutores instaron a la UNIOGBIS a que permaneciera en Guinea-Bissau, al menos hasta el final del actual ciclo electoral, también recomendaron que el apoyo de las Naciones Unidas después de las elecciones se centrara en el aumento de la asistencia para el desarrollo y el fomento de la capacidad, incluida la creación de las condiciones propicias para acometer un programa de reforma más amplio.

34. Suponiendo que las elecciones legislativas se celebren, aunque sea con retraso, y que las tensiones políticas no alcancen proporciones de crisis, debería considerarse la posibilidad de reconfigurar la UNIOGBIS y establecer nuevas prioridades entre sus tareas, lo que reflejaría un pilar de paz y seguridad más coherente, ágil y eficaz, más en sintonía con los pilares de desarrollo y de derechos humanos. Sobre la base de esa hipótesis, recomendaría tres fases de intervención, durante las cuales las Naciones Unidas se centrarían en los buenos oficios y la coordinación de los asociados internacionales. La presencia de las Naciones Unidas también realizaría tareas relacionadas con la protección de los derechos humanos, la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional, en estrecha cooperación con la UNODC; y la prestación de apoyo al Gobierno para que incorpore una perspectiva de género en las actividades de consolidación de la paz, con distintos grados de énfasis. Las tres fases de la participación de las Naciones Unidas se exponen a continuación con mayor detalle:

A. Fase I: fase electoral (hasta junio de 2019)

35. Durante la fase I, la UNIOGBIS mantendría la configuración actual y daría prioridad a las actividades de apoyo a la celebración de elecciones legislativas y presidenciales. Sus actividades entrañarían una intensificación de sus buenos oficios con los agentes nacionales y la intensificación de las tareas de apoyo político y coordinación con la CEDEAO y los demás miembros del grupo de los cinco para Guinea-Bissau. Otros componentes de la UNIOGBIS tratarían de prestar apoyo a la función general de buenos oficios de la Misión. También ayudarían a facilitar la coordinación a nivel técnico con el grupo de los cinco para Guinea-Bissau.

B. Fase II: fase inmediatamente posterior a las elecciones (junio a diciembre de 2019)

36. La presencia de las Naciones Unidas debería centrarse en el establecimiento de condiciones propicias para llevar adelante el programa de reforma. Ese enfoque debería incluir los preparativos para el plan de transición de la UNIOGBIS, que estaría vinculado a la elaboración del nuevo Marco de Asociación, en coordinación con las autoridades nacionales y los asociados internacionales. Los demás componentes de la presencia de las Naciones Unidas se ocuparían de promover un enfoque de "buenos oficios para la buena gobernanza" y proporcionarían

asesoramiento y apoyo estratégicos al Gobierno para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Se debería proporcionar más orientación sobre el enfoque específico de la participación programática, incluida la posibilidad de dar prioridad a la participación local y regional, si se encontrasen puntos de entrada adecuados en el contexto de una estrategia de transición integrada. Esta última debería basarse en las recomendaciones contenidas en el presente informe y en la misión de integración, aceleración y apoyo en materia de políticas dirigida por el PNUD, que tendrá por objeto determinar las prioridades para ayudar a los países a acelerar los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y mediante un inventario de las capacidades del equipo de las Naciones Unidas en el país para prestar un apoyo programático adecuado.

C. Fase III: transición y salida (a más tardar el 31 de diciembre de 2020)

37. La fase III entrañaría la aplicación del plan de transición definido en la fase II y la transferencia gradual de tareas de la UNIOGBIS al equipo de las Naciones Unidas en el país, la UNOWAS y los asociados internacionales. En términos más generales, deben continuar las inversiones en el fortalecimiento de la capacidad de los ciudadanos para relacionarse con las instituciones públicas y con el Gobierno en cuestiones como la consolidación de la paz, la reconciliación, la gobernanza y el desarrollo económico. También se debería pensar en aumentar la capacidad de la presencia de las Naciones Unidas para diseñar y ejecutar programas de consolidación de la paz centrados en la sociedad civil y las organizaciones de base.

38. La reconfiguración de la UNIOGBIS debería tener lugar una vez concluido el ciclo electoral, es decir, a partir de la fase II. Recomiendo que se establezca en Bissau una misión política especial de buenos oficios reducida, centrada en la facilitación del proceso político y dirigida por un representante especial con categoría de subsecretario general. Para facilitar la aplicación de esa recomendación , se podría establecer un componente integrado para ayudar a aumentar gradualmente la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país, al tiempo que se lleva a cabo una reducción gradual de la Misión hasta su salida definitiva a más tardar el 31 de diciembre de 2020. También recomiendo que la reducción gradual de la UNIOGBIS, iniciada en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2404 (2018) del Consejo de Seguridad, comience con el cierre inmediato de sus oficinas regionales.

VI. Conclusión

39. Acogí con beneplácito la oportunidad de realizar una evaluación de la UNIOGBIS a petición del Consejo de Seguridad. El apoyo al proceso electoral sigue siendo una prioridad fundamental para las Naciones Unidas, de conformidad con la resolución 2404 (2018) del Consejo. Si bien las autoridades del Estado han hecho progresos desde la aprobación de la resolución en febrero de 2018, el mantenimiento de la UNIOGBIS con su dotación y mandato actuales hasta junio de 2019 garantizará que la Misión tenga plena capacidad para prestar apoyo al proceso electoral, incluso ofreciendo sus buenos oficios a los agentes nacionales y la coordinación de las actividades con el grupo de los cinco para Guinea-Bissau.

40. Habida cuenta de la importante inversión que las Naciones Unidas han hecho en Guinea-Bissau, incluida la presencia de una misión política durante dos decenios, es imperativo garantizar que el proceso de salida de la UNIOGBIS se gestione de una manera que contribuya a mantener los logros alcanzados hasta la fecha. Creo que la mejor forma de alcanzar ese objetivo es establecer una misión política especial de

buenos oficios reducida tras el final del ciclo electoral. Esa “UNIOGBIS reducida” prepararía un plan de transición, en el que quedaría claramente fijadas las tareas programáticas que habrían de traspasarse al equipo de las Naciones Unidas en el país y el momento oportuno para hacerlo. Además, el plan de transición se prepararía en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los asociados internacionales, garantizando así la plena identificación con el plan de todos los interesados.

41. Habida cuenta del papel fundamental que desempeña la CEDEAO en apoyo del proceso político en Guinea-Bissau, y teniendo en cuenta el mandato de la UNOWAS, he pedido a mi Representante Especial para el África Occidental y el Sahel que intensifique la participación de la oficina regional de la UNOWAS en Guinea-Bissau. A ese respecto, la UNOWAS colaborará con la UNIOGBIS para asegurar que la CEDEAO y los líderes regionales mantengan la situación en Guinea-Bissau en sus programas no sólo durante la etapa más crítica del período electoral, sino también después de ese período, cuando el país necesite asistencia de la comunidad internacional para llevar a cabo un programa de reforma. La UNOWAS también ayudará a promover debates más profundos en la CEDEAO sobre cuestiones regionales de importancia para Guinea-Bissau, como el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional. Tras la salida de la UNIOGBIS, la UNOWAS asumiría las funciones de buenos oficios.

42. En un contexto de austeridad económica, será importante que las Naciones Unidas sigan interviniendo en Guinea-Bissau durante toda la fase de transición y salida y más allá, para ayudar a movilizar a la comunidad internacional en apoyo del programa de reforma institucional. A ese respecto, el papel de la Comisión de Consolidación de la Paz será indispensable. Las Naciones Unidas también podrían invertir en mejorar la coordinación de la ayuda y la capacidad de movilización de recursos en Guinea-Bissau. Eso encajaría con la revitalización prevista de la función y la capacidad de la oficina del coordinador residente, de conformidad con lo establecido en la resolución 72/279 de la Asamblea General.

43. Quisiera expresar mi agradecimiento al experto principal, Sr. João Honwana, por dirigir la evaluación, y a mi Representante Especial para Guinea-Bissau y Jefe de la UNIOGBIS, Sr. José Viegas Filho, por su liderazgo de la Misión, así como a todo el personal de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau por su apoyo y su participación en el proceso. También quisiera dar las gracias a todos los interlocutores que han aportado sus opiniones sobre el papel de la UNIOGBIS. Al elaborar mis recomendaciones, se tuvieron en cuenta las prioridades de las partes interesadas de Guinea-Bissau y las preocupaciones de los asociados regionales e internacionales. De cara al futuro, la asociación que se ha establecido entre el Gobierno y las Naciones Unidas, cualquiera que sea la forma que adopte sobre el terreno, será crucial para garantizar el apoyo de la comunidad internacional a la consolidación de la paz y la aplicación de reformas fundamentales en Guinea-Bissau.